

4

DESEMPEÑO DE AYUNTAMIENTOS TÍPICO Y ATÍPICO EN EL MUNICIPIO MEXICANO. UN ESTUDIO DE CASO: ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE REDES

PERFORMANCE OF TYPICAL AND ATYPICAL LOCAL GOVERNMENTS IN THE MEXICAN MUNICIPALITY. A CASE STUDY: INSTITUTIONAL AND NETWORK ANALYSIS

Mercedes Verdugo López¹

Recibido: 23/08/2015

Aceptado: 30/11/2015

RESUMEN

En condiciones ordinarias, el funcionamiento del gobierno municipal mexicano obedece a la lógica centralista-presidencialista. En pocas ocasiones, este sistema ha sido alterado generando cabildos municipales (ayuntamientos) “atípicos”. Estos casos de excepción, constituyen objeto de interés y son fuente de información sobre la construcción de acuerdos y toma de decisiones gubernamentales, atendiendo el principio de “racionalidad limitada”, que escapa a la práctica centralista. Un ejemplo puntual es el ayuntamiento de Mazatlán 2002-2004. Las reflexiones que aquí se presentan aportan conocimiento acerca del desempeño de un gobierno de partido minoritario en un entorno partidista adverso y de la dinámica institucional entre una planilla-concejo² y un presidente municipal de diferente filiación política. La metodología aplicada se apoya en el análisis institucional y de redes.

PALABRAS CLAVES

Ayuntamientos mexicanos, desempeño político, diseño institucional, red de cabildo, gobernabilidad.

1. Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, México. Correo: verdugol@uas.edu.mx

2. En México, al ayuntamiento municipal en sesión se le denomina cabildo. La referencia a la “planilla-concejo” tiene un manejo exclusivamente académico, para hacer referencia al bloque de mayoría automática de regidores que obtiene el partido en el gobierno dentro del cabildo. (Cfr. Guillén, 2006; Verdugo, 2013). Este trabajo se realiza en el marco de las reformas de la Ley Electoral del Estado de Sinaloa 2015, que plantea la elección directa de regidores.

ABSTRACT

In ordinary conditions, the operations of Mexican municipal governments are characterized as centralist and presidentialist. In rare occasions, this system has been altered by creating 'atypical' local governments. These phenomenons are of interest as well as a source of information about the construction of agreements and governmental decision making, under the principle of "bounded rationality" which abandons the centralist approach. A timely example is the government of Mazatlan in 2002-2004. The observations presented here provide insight about the performance of a minority party's government in an adverse (party) environment and institutional dynamics between a municipal council majority and a municipal president of a different political affiliation. The methodology relies on institutional analysis and networking.

KEY WORDS

Mexican municipalities, political performance, institutional design, municipal council, governability.

1. INTRODUCCIÓN

La reciente reforma electoral de 2015, para el estado de Sinaloa, establece que en los próximos comicios locales de 2016, aplicará el artículo 112 de la Ley Estatal Electoral, que dispone la elección directa de presidente municipal, síndicos y regidores de mayoría. Con excepción del estado de Nayarit³, donde los miembros del ayuntamiento se eligen por voto directo de los ciudadanos, en el resto de las entidades federativas ha operado el régimen de planilla cerrada, que garantiza al partido ganador de las elecciones, la mayoría absoluta en el cabildo. Esta prerrogativa política otorgada al partido en el gobierno ha operado hasta la fecha como "cláusula de gobernabilidad"⁴. Dicha condición ha determinado la agenda administrativa y la acción pública del gobierno municipal mexicano, marginando de la toma de decisiones al bloque integrado por los partidos minoritarios y a un gran número de asuntos concernientes a peticiones ciudadanas.

Hasta el día de hoy, el sistema de representación se halla subordinado al programa del presidente y de su partido político, por lo que el funcionamiento tradicional de los cabildos limita las posibilidades de negociación y de construcción de consensos. Así, el factor de racionalidad y la autono-

3. El Congreso del estado de Nayarit reformó la Constitución política local el 14 de noviembre de 2007, en la que se aprobó la elección directa de regidores de mayoría relativa y síndico municipal. Esa disposición se asumió en la Ley Electoral de la entidad, artículo 25. Ese mismo año, el estado de Guerrero operó una reforma similar.

4. Este dispositivo político se instrumentó en 1992. Su fundamento era garantizar la capacidad de gobierno al partido gobernante.

mía de los regidores (concejales), se ve acotado por la tradicional mecánica institucional. Esta condición disminuye la cobertura de la representación ciudadana que se encuentra, por lo general, fuera de la esfera de interés de la planilla-concejo. Bajo esta mecánica, la integración y reglas de operación de los cabildos municipales reproducen el centralismo presidencial, la sobrerrepresentación del partido en el gobierno y una débil agenda ciudadana. La expectativa de la reciente reforma, es que se den los equilibrios entre el voto popular y la representación política municipal y no necesariamente la desaparición de la planilla-concejo. Bajo la nueva normatividad se vislumbra una variedad de fórmulas de integración de los cabildos, cuyo funcionamiento institucional y desempeño individual resulta un tema de interés en el estudio de gobiernos locales. Hoy día, en México se cuenta con pocos ejemplos para contrastar la dinámica tradicional que proporcione indicios acerca del funcionamiento de regidores de mayoría, relativamente autónomos al centro político, por lo que a través del análisis de casos atípicos buscamos identificar fórmulas innovadoras de desempeño, de toma de decisiones y de vinculación con la sociedad local⁵.

De ahí la importancia de estudiar los mecanismos de acción pública que se gestan en cabildos no tradicionales, cuyo funcionamiento se ve sacudido por eventos y coyunturas que alteran los equilibrios del centralismo institucional. En este sentido, el ayuntamiento mazatleco 2002-2004 reviste interés académico, que proporciona información de cómo el factor “racionalidad limitada” se despliega frente a la lógica monolítica que impone la planilla-concejo. El presente trabajo expone el escenario político y el desempeño de este cuerpo representativo, a través del análisis de la red de actores y los temas municipales que sustentan. Si bien es un estudio de caso, el enfoque inductivo deja una importante enseñanza sobre el comportamiento colectivo e individual que asume el cuerpo de regidores, tras una composición que compromete el dispositivo político de la “cláusula de gobernabilidad”.

La pertinencia de este análisis descansa en dos razones principales: Primero, el estudio de los gobiernos locales tiene en estos casos una oportunidad de conocer qué tipo de experiencias se pueden implementar en el plano local, para superar una crisis de gobernabilidad interna. De igual forma, se busca conocer sobre los cursos de acción que toma la gestión pública para legitimarse, más allá de su elección o designación política.

Mediante el análisis de redes se pretende identificar las conexiones entre los actores “presidente municipal, regidores de planilla y regidores de repre-

5. En un estudio ampliado, se pretende identificar regularidades que puedan traducirse en axiomas de operación de los partidos políticos que integrarán los nuevos ayuntamientos mexicanos.

sentación proporcional” y los asuntos tratados, de tal forma que sea posible medir su influencia en la definición de la agenda gubernamental.

Aquí se realiza una analogía de las dos composiciones partidistas que tuvo el ayuntamiento en estudio. Con el gráfico de la red se localiza la centralidad de los nodos-actores y los nodos-asuntos en el cabildo y, con ello, se mide la incidencia del funcionamiento de este cuerpo representativo y los temas de interés que reclaman los sectores de la sociedad local y otros órdenes de gobierno.

Estudiar la institución edilicia mediante el enfoque relacional, permite medir la influencia política de los actores, la importancia que se otorga a cada asunto tratado, mostrar el número de los vínculos de los representantes y bloques partidistas, así como la naturaleza de los asuntos que cada actor aborda. El eje de análisis se finca en el cambio político y en la instrumentación de innovaciones en el proceso de toma de decisiones, en especial, la forma en que se mueve la dinámica centralista para constituir un cuerpo colegiado, distanciándose de la tradicional fórmula de mayoría automática y partidocrática, para conducir su acción hacia el interés público.

Esta metodología permite evaluar la eficiencia de la gestión pública de los representantes municipales y con ello determinar el grado de legitimidad de la autoridad a través de su desempeño.

2. ANTECEDENTES. AYUNTAMIENTO DE MAZATLÁN 2002-2004

La ciudad de Mazatlán es la segunda más importante del estado de Sinaloa y es también la municipalidad con mayor alternancia electoral en la entidad⁶. En las elecciones intermedias de 2001, el Partido del Trabajo (PT) ganó la alcaldía⁷ y el distrito electoral local número XIX, ubicado en ese municipio. La votación general le otorgó dos de las dieciséis diputaciones locales de representación proporcional, con lo cual sumó tres escaños en la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa para el período 2002-2004 (Verdugo, 2009).

6. La administración municipal 1990-1992 fue el primer gobierno de oposición presidido por el Partido Acción Nacional (PAN). Desde entonces, han gobernado alternativamente ese partido y el Revolucionario Institucional (PRI), con una del Partido del Trabajo (PT).

7. Jorge Alberto Rodríguez Pasos alcalde electo.

El cabildo municipal se conformó por el presidente municipal y once regidores de planilla del PT, además, cuatro ediles de representación proporcional del PAN, uno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y dos del PRI (CEE, 2002)⁸.

A cinco meses de iniciada la administración, dio inicio una etapa de inestabilidad interna en el ayuntamiento. En sesión extraordinaria de 4 de junio de 2002 (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 29*), el alcalde solicitó licencia indefinida para atender una demanda judicial. El cabildo autorizó la petición y el mismo alcalde eligió a una regidora de su partido para sustituirlo en el cargo; la propuesta fue respaldada por 12 votos a favor y 6 abstenciones. Un día después, se le tomó protesta como presidenta municipal provisional del ayuntamiento de Mazatlán “con interpelación de conformidad a lo previsto por el artículo 144 de la *Constitución Política del Estado de Sinaloa*” (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 30*, 5 de junio de 2002).

El anterior acuerdo del cabildo fue desconocido por el Congreso del Estado por lo que el 7 de junio de 2002, la mayoría de los diputados retiró el fuero al presidente petista (constitucionalmente electo) y el día 11 de ese mismo mes lo destituyeron con carácter definitivo. El 13 de junio, la diputación permanente de la LVII Legislatura del Estado de Sinaloa⁹ nombró a un diputado local por el PT¹⁰ como presidente sustituto de Mazatlán. La primera comparecencia del nuevo alcalde se dio en sesión de 14 de junio de 2002 (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 31*), misma en la que renunciaron a sus cargos el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal.

La gestión del presidente sustituto estuvo permanentemente cuestionada por sectores de la ciudadanía y por miembros de su propio partido. Como primera acción, el nuevo alcalde sometió a auditoría algunas áreas del ayuntamiento (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 32*, 20 de junio de 2002), entrando en conflicto con miembros del gabinete y de regidores partidarios del presidente destituido, por lo cual rompió con la planilla-concejo. Su desempeño también desencadenó tensiones al interior del ayuntamiento, ya que frecuentemente solicitó permisos para ausentarse del municipio bajo diferentes argumentos, como promover las actividades turísticas del puerto en el extranjero¹¹.

8. Cabe señalar que en este período no estaba vigente la figura de síndico procurador que entró en funciones en 2005 en los ayuntamientos de la entidad.

9. La composición del Congreso local era de mayoría absoluta del PRI. Estaba conformado de la siguiente manera: Por mayoría relativa sumaron 20 diputados del PRI, 2 del PAN-PVEM, 1 del PAN-PRD-PVEM y 1 del PT. Los 16 escaños de representación proporcional, fueron: 9 para el PAN, 3 para el PRD, 2 del PT, 1 para el Partido Barzonista Sinaloense (PBS) y 1 más para el PRI, sumando un total de 40 diputados locales en la Legislatura.

10. Gerardo Rosete Ramírez.

11. Como quedó asentado en actas extraordinarias No. 36 de 3 de julio de 2002; No. 38 de 24 de julio; No. 41 de 16 de agosto y Acta 46 de 25 de septiembre de 2002, entre otras.

En las numerosas ausencias del alcalde y, violando lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal, el secretario del ayuntamiento tomaba su lugar en el despacho de los asuntos, lo que generó desacuerdo entre los regidores de oposición y de algunos representantes de la planilla. Esta situación llegó al extremo cuando en reunión de cabildo, fechada para el 11 de septiembre de 2002 (*Acta extraordinaria de Cabildo, No. 45*), en ausencia del presidente municipal, se suspendió la sesión por falta de quorum.

Durante todo el período que cubrió la presidencia municipal, el alcalde sustituto debió enfrentar la oposición del cuerpo de representantes y en varias ocasiones, los propios compañeros de partido rechazaron sus propuestas. La orden del día se repetía y se replicaba una y otra vez, al grado que las decisiones no se tomaban en tiempo y forma. La situación se volvió insostenible por la incapacidad de control político del presidente sobre la planilla y la sistemática oposición del bloque minoritario. Así, el 21 de mayo de 2003 (*Acta ordinaria de Cabildo, No. 88*), el presidente sustituto renunció al cargo para reintegrarse a su curul en el Congreso local. El ambiente político que se percibía en los diferentes sectores sociales, generó incertidumbre y puso en riesgo la gobernabilidad local, como lo manifestaron líderes de opinión y representantes del sector empresarial del puerto¹².

La coyuntura era propicia para la intervención del Congreso local y así ocurrió, según dicta el Acuerdo Número 32, de 22 de mayo de 2003, cuando integrantes de la Comisión Permanente de la LVII Legislatura del Estado de Sinaloa, designaron presidente sustituto a un militante del partido mayoritario (PRI)¹³, a quien el día 23 del mismo mes lo instalaron en el ayuntamiento. Al acto protocolario de toma de protesta del nuevo ejecutivo municipal, asistieron el líder de la Gran Comisión del Congreso local¹⁴ y diputados de los diferentes partidos políticos¹⁵. También se dieron cita expresidentes municipales, autoridades navales, militares y representantes de los sectores productivos de Mazatlán, mostrando con ello unidad en el proyecto político que desplazó al partido ganador del voto popular.

12. Líderes locales de la CANACO, CONCAMIN, CANIRAC y representante del PT en Mazatlán, señalaron los riesgos de ingobernabilidad que afectaban las actividades del municipio por lo que se manifestaron por la reposición del marco institucional.

13. Ricardo Ramírez González, quien fungía como subsecretario de Administración del Estado de Sinaloa y anteriormente había sido tesorero municipal y recaudador de rentas en Mazatlán, por el PRI.

14. esús Aguilar Padilla, gobernador de Sinaloa 2004-2010.

15. Jesús Antonio Ríos Rojo (PRD), Javier Luna Beltrán (PRI) y Raúl Elenes Angulo por el PT.

El 23 de mayo de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 86) el alcalde inició tareas y la primera ocasión que presidió el cabildo en sesión ordinaria, fue el 30 de mayo de 2003 (*Acta ordinaria de Cabildo*, No. 89). Los hechos ocurridos muestran que la designación del nuevo presidente sustituto se pactó dentro de la mayoría absoluta del PRI, que contaba con 21 de las 40 curules, sin oposición de ninguna facción partidista en el Congreso del Estado.

3. CONCEPTOS PARA EL ANÁLISIS

3.1 REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y PRESIDENCIALISMO MUNICIPAL

El presidencialismo local es un rasgo heredado del sistema político tradicional mexicano que ha persistido a pesar de las reformas introducidas en el orden municipal por la Constitución federal y sus referentes estatales.

La Constitución Política del Estado de Sinaloa (CPES), en el artículo 111 otorga amplias atribuciones al presidente municipal, ya que dispone la concentración de facultades ejecutivas y representativas en esta figura. De igual forma, le otorga competencias en materia de elección, designación y remoción de autoridades submunicipales (síndicos y comisarios) (Verdugo, 2007).

Al interior del cuerpo representativo, el presidencialismo condiciona la marginalidad de los regidores y limita, si no es que elimina la posibilidad de negociación política, por lo que el factor de racionalidad se ve acotado por la lógica institucional del sistema político municipal. Como señala el investigador municipalista Tonatiuh Guillén (1996), bajo esa mecánica, la negociación política se vuelve más un juego limitado de presiones al interior del cabildo que un instrumento formal de gobierno, quedando como prerrogativa del partido mayoritario el hecho de anular toda posibilidad de alianzas al interior por la oposición.

Bajo esa lógica, el cabildo no desempeña funciones colegiadas, a lo que se suma que los regidores carecen de una base social de representación, ya que no proceden de distritos ni de postulación ciudadana. Sin poder político propio y sin vínculos sociales, los regidores se convierten en figuras no visibles para la ciudadanía y sin influencia real en el cabildo, por lo que la acción pública recae en las decisiones tomadas por el presidente municipal y su gabinete.

Como cabeza del aparato administrativo y representativo, el presidente municipal concentra la autoridad y las decisiones en el ayuntamiento, mientras que los regidores toman un lugar marginal en los procesos de creación y promoción de políticas públicas municipales. En estas circunstancias, el trabajo técnico de las comisiones constituye el único contrapeso político al centralismo presidencial, sin embargo, para que la dictaminación técnica trascienda a pauta de racionalidad interna que accionen los regidores, se requiere de trabajo y asesoría experta y profesional, condición escasa en la mayoría de los ayuntamientos mexicanos¹⁶. Bajo estas circunstancias, los sectores de la sociedad local optan por vincularse mediante canales diversos con el presidente municipal, más que con cualquier otro miembro del cabildo. Aquel decide sobre los asuntos públicos, haciendo del cuerpo de representantes una mera instancia protocolaria en la gestión gubernamental. Cuando emerge una situación inusual, como la que abordamos, una batería de cuestionamientos resulta pertinente, sobre todo en el marco de la reciente reforma electoral: ¿Cómo funciona el cuerpo de representantes municipales cuando el alcalde y los regidores de mayoría tienen diferente filiación partidista? ¿Opera la consigna presidencial o se negocian las decisiones hasta lograr su aprobación? ¿Un cabildo popularmente electo es más incluyente de los temas ciudadanos que el tradicional? ¿Qué peso tienen en la construcción de los consensos los diferentes partidos políticos? Estas interrogantes constituyen el primer eje de análisis.

3.2 PLURIPARTIDISMO Y CLÁUSULA DE GOBERNABILIDAD

Uno de las características del cabildo mexicano actual es su composición pluripartidista. Dicha condición se formalizó desde la reforma política de 1977 que introdujo el sistema de representación proporcional en el legislativo de la nación, en congresos locales y en ayuntamientos de municipios con más de 300 mil habitantes. Anterior a esta disposición, como señala Guillén (1996), los cabildos eran estructuras monopartidistas, en los cuales la transformación de la planilla en concejo municipal era automática y, por lo tanto, su presencia en la vida política local era poco significativa. A partir de entonces se han instrumentado una serie de reformas en el plano municipal desde la esfera de las entidades federativas, tendientes a pluralizar el cuerpo de representantes (Guillén y Ziccardi, 2004).

16. En trabajos previos, hemos constatado que en la mayoría de los ayuntamientos mexicanos, los regidores no cuentan con asesores especialistas en los diferentes temas municipales. Así mismo, que organismos especializados como los institutos municipales de planeación (IMPLAN), no se encuentran debidamente instituidos en todos los municipios (Verdugo, 2014).

Encuestas y trabajos recientes muestran que los municipios mexicanos permanecen en un estado de vulnerabilidad en el orden intergubernamental y siguen padeciendo rezagos políticos y administrativos, a pesar de procesos de apertura e implementación de fórmulas innovadoras en el quehacer gubernamental (Arellano y Cabrero, 2011). Sin duda, el municipio mexicano sigue siendo un espacio a innovar y democratizar.

En la todavía vigente configuración de los ayuntamientos mexicanos, los regidores no acceden a ese cuerpo de gobierno por la vía de elección directa, sino por planilla cerrada o por representación proporcional; bajo esta modalidad, la distribución entre la mayoría y las minorías resulta altamente inequitativa, independientemente de comicios altamente competitivos. El pluripartidismo actual de los ayuntamientos no está revestido de equidad electoral, lo cual ha tenido implicaciones político-partidistas en el desempeño interno de la institución.

La cláusula de gobernabilidad en el cabildo ha representado un atavismo de orden tradicional y centralista que lo reduce a ser un cuerpo subordinado al ejecutivo municipal, en lugar de constituirse como órgano colegiado, diseñado para el debate y la construcción de acuerdos políticos para la gestión municipal. No obstante esta condición, algunos ayuntamientos han dado algunos pasos hacia su descentralización y funcionalidad política y administrativa

3.3 EL ORDEN INTERGUBERNAMENTAL.

FACULTADES DEL CONGRESO LOCAL EN MATERIA MUNICIPAL

Como se dispone constitucionalmente, los congresos de los estados concentran las competencias políticas y hacendarias de los municipios. La normativa general que rige actualmente, impone el predominio de estos cuerpos parlamentarios sobre los ámbitos políticos y administrativos de los ayuntamientos, lo cual representa una limitante para la adecuada representación y organización social, relacionada con la política local. A través de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional, muchas de las facultades competenciales de la federación, en materia municipal, fueron desplazadas a los congresos locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Con ello persiste el desfase mexicano en el diseño intergubernamental y de las relaciones de equilibrio que deben existir entre los órdenes de Estado y de gobierno.

Según establece el artículo 37 de la CPES, el Congreso del Estado se encarga de las tareas presupuestarias de los municipios. Los artículos 53 y 54 “normatividad que se encuentra igualmente dispuesta en artículo 103 de la *Ley Orgánica del H. Congreso del Estado de Sinaloa (LOHCES)*”, consignan a la

Comisión de Glosa del Congreso para revisar todas las cuentas públicas que el gobierno estatal y los municipios presenten a la Legislatura.

En el orden político, el Congreso se reserva importantes facultades sobre los ayuntamientos. El artículo 43 de la CPES otorga al Legislativo del estado plenas competencias políticas en materia de distritación y delimitación territorial de los municipios. De igual forma, el artículo 79, fracción III de la LOHCES, le faculta para elegir presidente municipal y regidores sustitutos, en los términos previstos en la ley, en caso de vacantes. Esta disposición interna del Congreso del Estado de Sinaloa, habilitó a la mayoría absoluta del PRI, no sólo para destituir al presidente municipal electo constitucionalmente en el municipio de Mazatlán, sino desplazar del ejercicio de la autoridad del ayuntamiento al partido político que ganó la alcaldía en los comicios locales. En este punto, la interrogante es: ¿En qué medida interfiere el orden intergubernamental, de partidos opositores, en el marco de gobernabilidad de los ayuntamientos? Este cuestionamiento constituye un segundo objetivo de estudio al que damos seguimiento.

4. ENFOQUES TEÓRICOS

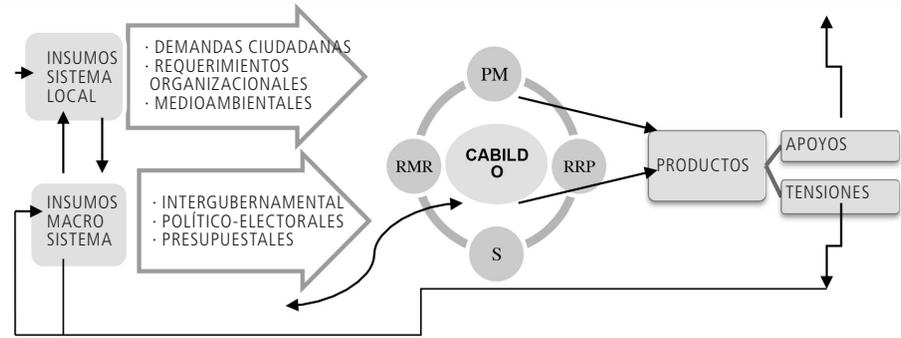
4.1 UNA PROPUESTA DUAL: ENFOQUE SISTÉMICO Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL

El sistema político municipal mexicano integra la *racionalidad administrativa* y la *representación política*, depositadas en el ayuntamiento. En ese espacio se procesan demandas (*insumos*) sociales de diversa índole, a las que debe dar respuesta (*productos*) el gobierno local. Esa interacción entre actores y asuntos de la agenda de gobierno y el sentido de las decisiones, son tema de esta investigación.

Al análisis sistémico propuesto por David Easton (1992), hemos sumado el enfoque institucional para identificar los asuntos a los que se da entrada y los procesos de toma de decisiones al interior del ayuntamiento. La validez de esta abstracción radica en el contenido social de las instituciones que representan moldes de relaciones y conductas sociales, en este caso, políticas y de gestión administrativa. (Ver esquema 1).

A través de una revisión minuciosa de estas propuestas metodológicas, identificamos un punto de encuentro en torno al carácter dual (individual-racional y colectivo) en la toma de decisiones. Esta coincidencia teórica permitió superar la visión reduccionista del institucionalismo, a la vez que esclarecer el funcionamiento interno de la denominada “caja negra” cuyo análisis omite el enfoque sistémico.

ESQUEMA 1 MODELO DE SISTEMA POLÍTICO MUNICIPAL DE RESPUESTA DINÁMICA



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

4.2 EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y LA RACIONALIDAD LIMITADA

El institucionalismo explica cómo operan las demandas dentro de las estructuras de decisión y cómo se construyen los consensos en los cuerpos representativos. En el plano municipal, el cabildo tiene asignadas estas tareas, como instancias de toma de decisiones que procesan diferencias de grupos (intereses generales y particulares). En su interior opera la lógica institucional que no excluye el principio de racionalidad, entendido en términos de libertad individual y de representación de la racionalidad colectiva.

De manera similar a los cuerpos parlamentarios, el cabildo tiene como principal tarea alcanzar resoluciones racionales y equitativas, dados los porcentajes de representación para la solución de problemas sociales. En este sentido, cabe el análisis de Jürgen Habermas (1999) en el apartado sobre “acción comunicativa”, en el que presupone la posibilidad de decidir, a través de la palabra, sobre el bien común.

Si bien la toma de decisiones previo debate racional, resulta inusual en los cabildos mexicanos, altamente limitados por el presidencialismo, sí tienen tareas encaminadas a la consecución de resoluciones racionales, aunque acotadas institucionalmente. Ello supone la voluntad de alcanzar el entendimiento sobre determinados problemas, sin embargo, en la gran mayoría de estos órganos, la decisión es forzada por la planilla-concejo. De esta forma, se ven reducidas sus tareas a unas cuantas funciones: supervisión, vigilancia y gestoría, más que a su real incidencia en el escenario público local (Verdugo 2007).

El Nuevo Institucionalismo Político (NIP), centra el análisis en el marco institucional donde tienen lugar las acciones políticas (legislaturas, cuerpos gubernamentales, partidos políticos y Estado), lo cual la sitúa como una interpretación propicia de la representación parlamentaria y política.

Esta línea conceptual, concibe a las instituciones más allá de su carácter ordenacional y reglamentario. Son productos históricos, que trascienden su construcción formal creada por los individuos a través de su ciclo evolutivo. Por lo que respecta a las entidades políticas, el neoinstitucionalismo plantea que así como las organizaciones requieren de ciertas reglas y normas para operar en un ambiente de cooperación, el Estado también requiere de ciertos mecanismos legales para regular su acción sobre las estructuras del sistema. El aparato legal adquiere aquí vital importancia pues tiene la función primordial de institucionalizar las leyes acordes a los tiempos, es decir, da valor sistémico a las reformas jurídicas y normativas.

En el clásico trabajo de James G. March y a Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones* (Vergara, 1997:13-14), se sostiene que el estudio de las instituciones estatales y de los gobiernos constituye una necesidad para la acción política en democracia. Niegan la utilidad del principio de racionalidad absoluta en el estudio de la Ciencia Política contemporánea y afirman que ésta se ha concentrado más en analizar cierto tipo de fenómenos políticos, que son aquellos relacionados con negociaciones, intercambios y enfrentamientos entre actores oficiales y ha descuidado otra dimensión de la política que no cabe dentro de los modelos racionales, la dimensión institucional.

En esta concepción de la política, los actores no son permanentemente enemigos o aliados, sino más bien, ciudadanos que comparten concepciones específicas del mundo, crean identidades colectivas e interactúan dentro de espacios institucionalizados de actividad política. En consecuencia, la unidad de análisis no es el individuo y sus preferencias, sino el conjunto de reglas, normas y tradiciones que existen en las distintas organizaciones que conforman el sistema político. Este conjunto de normas, reglas, prácticas informales y tradiciones es conocido como marco institucional.

Las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas vinculadas entre sí, que definen adecuadamente las acciones en términos de las relaciones entre las funciones y las situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuáles son las obligaciones de ese papel en la situación.

Por medio de reglas y de una lógica de pertinencia, las instituciones políticas

verifican el orden, estabilidad y predecibilidad, así como también su propia flexibilidad y adaptabilidad. En conclusión, los autores muestran el error que comenten algunas teorías al tratar de describir el comportamiento político en libertad respecto de las instituciones, por lo que introducen el concepto de racionalidad limitada, ubicado entre la lógica individual y la institucional. En este apartado converge, desde nuestro punto de vista, el enfoque institucional y el análisis de redes.

4.3 ANÁLISIS DE REDES Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA MUNICIPAL

Como expresan Gil Mendieta y Schmidt (2002: 12), el enfoque novedoso del análisis de redes sociales, su manera de concebir los problemas clásicos de las ciencias sociales y del comportamiento, y su flexibilidad para representar diferentes situaciones sociales ha contribuido, sin duda, a incrementar su popularidad en el ámbito de diversas disciplinas. El enfoque de redes que aquí se aplica, constituye una herramienta para el análisis institucional donde los nodos representan actores y asuntos a tratar. El objetivo particular de aplicar este instrumento es entender de mejor manera las formas de organización y desempeño de cabildo como un cuerpo de relaciones y acciones vinculantes, no sólo al interior, sino inserto en el sistema sociopolítico.

Dada una colección de actores, mediante las herramientas del análisis de redes sociales, se pueden estudiar las relaciones entre ellos. La estructura relacional del grupo consiste en el patrón de vínculos entre los actores y el objeto u objetos que fluyen por la red, así como sus efectos sociales. El concepto de red enfatiza el hecho de que cada individuo tiene ligas, o relaciones, con otros individuos y entre ellos fluye amistad, influencia, poder, dinero, jerarquía, dependencia o cualquier otro indicador.

Para el procesamiento de la dinámica interna (estructura y red) entre los integrantes de la representación política y los asuntos tratados en cabildo, con el fin de identificar los nodos de centralidad y de concentración de las decisiones para la construcción de la agenda de gobierno, fue de gran utilidad el uso y procesamiento de información a través de este modelo analítico.

5. METODOLOGÍA

El método de este trabajo, como ya se estableció, emplea un enfoque dual que integra el análisis institucional-sistémico y el modelo de redes. Este último, para identificar los vínculos entre actores (nodos-actores) así como

entre éstos y los temas tratados (nodos-asuntos) en la institución representativa. La interpretación sistémica y la red del cabildo, muestran los insumos (demandas) y los productos sociales (decisiones), así como los actores institucionales que los procesan. Este enfoque proporciona una novedosa visión de las relaciones vinculantes de los actores políticos y las demandas ciudadanas en el plano local.

5.1 PERTINENCIA DEL ANÁLISIS DE REDES SOCIALES EN LA INSTITUCIÓN DEL CABILDO

Desde el punto de vista formal, los cabildos son cuerpos reglamentarios, deliberativos y de control político local para la toma de decisiones. En la mayoría de los casos su integración es partidista, factor que condiciona, si no es que determina, dichas tareas. También es de su competencia atender las demandas que la ciudadanía plantea al ayuntamiento y que se inscriben en el orden del interés público. Desempeñan funciones de gestión, supervisión y vigilancia de los recursos y programas que ejecuta el gobierno municipal a través del aparato administrativo.

Dado que el cabildo es una institución relacional, el enfoque de redes resulta idóneo para la evaluación del desempeño, tanto de los actores y de los temas que los vinculan entre sí, como entre aquellos y las demandas propias de la ciudadanía.

A diferencia de los enfoques que consideran a los individuos como unidades independientes, la perspectiva de redes sociales hace de las interdependencias su punto central de estudio. El objetivo particular de aplicar este instrumento es entender de mejor manera las formas de organización y desempeño del cabildo como un cuerpo de relaciones y acciones vinculantes, no sólo al interior, sino como componente de un sistema social.

Retomando a Gil Mendieta y Schmidt (2005: 159), este enfoque comprende relaciones definidas por uniones entre individuos o sistemas que conforman la parte principal de la red. Existen varios términos y conceptos clave en el estudio de las redes sociales, que son idóneos para el estudio de los ayuntamientos: actor, vinculación relacional, diada, triada, subgrupo, grupo, relación y red, de los cuales nos apoyamos en este análisis.

5.2 PROCESAMIENTO METODOLÓGICO Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

La evaluación del funcionamiento de los cabildos que aquí se realiza, identifica la red de actores que integran a este cuerpo edilicio y sus conexiones con los asuntos tratados. La integración de la base de datos para reconocer los insumos que se procesan institucionalmente y aquellos que demanda la sociedad local, se realizó en las siguientes etapas:

Primera etapa: Se integró la base de datos con los contenidos del total de actas de cabildo generadas durante el trienio 2002-2004. El primer bloque se constituyó por las 88 ordinarias y 85 extraordinarias correspondientes a la gestión del PT. El segundo, por 67 ordinarias y 57 extraordinarias de las sesiones del gobierno encabezado por el PRI. De ellas se extrajeron los asuntos más tratados y se vincularon con los actores (presidente municipal, secretario, regidores de planilla y de representación proporcional), identificados por partido político.

Segundo etapa: Se analizaron los contenidos de los tópicos, la función política y actividades técnicas de las comisiones, así como el sentido de las decisiones del cuerpo de representantes. Se estableció la relación vinculante de cada actor con los asuntos y se procesó en el *software Pajek*¹⁷.

Tercera etapa: Se recogió información sobre el tema que nos interesa en periódicos locales, en los que se publicaron entrevistas y opiniones realizadas a informantes clave. Ello permitió extraer datos valiosos e inferencias analíticas sobre el funcionamiento efectivo del gobierno municipal. También permitió confirmar conexiones relevantes y la mecánica de trabajo al interior de los ayuntamientos.

Cuarta etapa: Con el banco de datos ordenados y sistematizados lógicamente, se procedió a modelar y analizar la red de poder a partir de una información que describe los vínculos entre los actores, su filiación partidista y las relaciones actor-asunto de acuerdo a su investidura y jerarquía. Esta información ha sido representada mediante gráficas de los cabildos presididos por el PT y por el PRI.

17. El procesamiento de la información a través de Pajek, fue gracias a la asesoría recibida en el Laboratorio de Análisis de Redes Sociales del IIMAS de la UNAM.

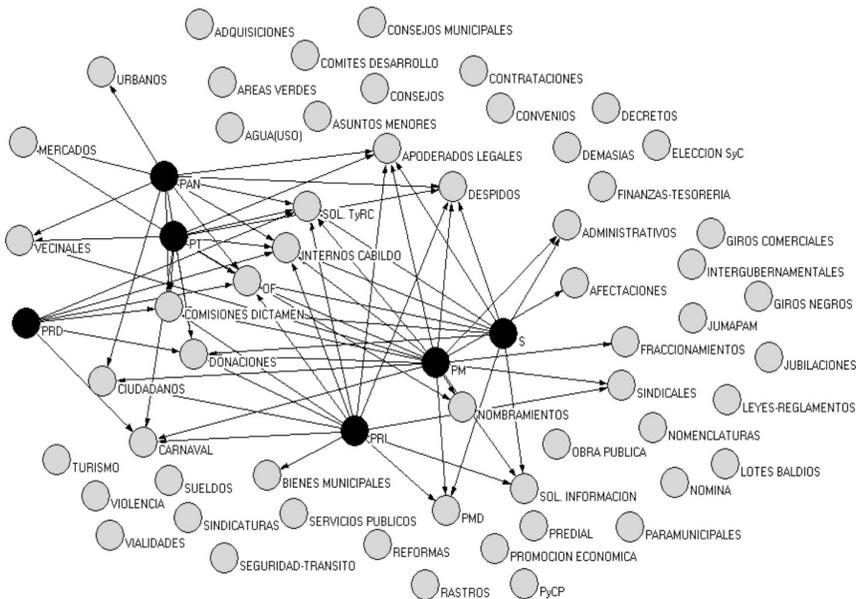
6. ESTUDIO DE CASO. ANÁLISIS DE LA RED DEL CABILDO

6.1 DESEMPEÑO DE CABILDO 2002-2003 PRESIDIDO POR EL PT

La gráfica 1, correspondiente al cabildo de Mazatlán presidido por el PT, muestra una red “no integrada” y altamente dispersa en temas municipales (nodos asuntos). La red se compone por los siguientes subgrupos (cliques): presidente municipal (PT), Planilla-PT, ediles del PAN, regidores del PRD, regidores del PRI y secretario del ayuntamiento (S).

Según la centralidad y el número de conexiones en el gráfico, los asuntos más tratados fueron los internos y la petición de resultados de las comisiones del cabildo, giros negros, opiniones favorables, carnaval de Mazatlán, despidos, apoderados legales del ayuntamiento, solicitud de transparencia y rendición de cuentas. En menor medida, se abordaron nombramientos, Plan Municipal de Desarrollo (PMD), asuntos administrativos, afectaciones, autorización de fraccionamientos y elección de las autoridades submunicipales (síndicos y comisarios).

GRÁFICA 1. RED DE CABILDO MAZATLÁN 2002-2003. PT ¹⁸



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN ACTAS DE CABILDO. PROCESAMIENTO EN PAJEK.

18. Los nodos negros corresponden a los actores. Los nodos grises representan a los asuntos tratados.

El análisis de las conexiones (*links*) entre los integrantes y los temas tratados, arroja que el orden del día fue desatendido por los regidores, principalmente de oposición, quienes impusieron durante las sesiones el debate de asuntos como los derechos derivados por el carnaval, donaciones, opiniones favorables y solicitud de transparencia y rendición de cuentas (TyRC). Según balance general, se desatendieron asuntos propuestos por la agenda que el presidente municipal propuso en casi el 60% de las ocasiones. Aunque invariablemente la agenda fue apoyada por la “planilla-concejo” (nodo-PT), durante la gestión del presidente electo.

En la gestión del presidente municipal sustituto del PT esa situación dio un giro, observándose en los contenidos de las actas que se rechazó en la mayoría de las ocasiones la agenda gubernamental propuesta por el alcalde, incluso por la mayoría de los regidores de planilla. Esta condición hizo que el gobierno encabezado por el PT fuera altamente ineficiente, como se ve en la dispersión de asuntos en la gráfica 1.

La centralidad de los nodos-asuntos, indica que los regidores de las tres fuerzas de oposición (PRI, PAN y PRD) concentraron el debate de los temas “agendados o no” en la orden del día. Los nodos-asuntos que se encuentran inconexos en la red, no fueron retomados por ninguna facción, como adquisiciones, uso de agua, áreas verdes, asuntos municipales, asuntos menores, bienes municipales, comités de desarrollo, consejos municipales, contrataciones, convenios, decretos, demasías, elecciones de síndicos y comisarios (SyC), tesorería y finanzas, giros comerciales, intergubernamentales, Junta de Agua Potable y Alcantarillado (JUMAPAM), jubilaciones, leyes y reglamentos, lotes baldíos, nomenclaturas, nómina, obra pública, paramunicipales, predial, presupuesto y cuenta pública (PyCP), promoción económica, rastros, reformas, seguridad y tránsito, servicios, sindicaturas, sueldos, turismo, vialidades y violencia pública. Tales asuntos fueron canalizados a la decisión del gabinete y se desahogaron por la vía administrativa.

Los vínculos de los nodos que representan al presidente municipal y al secretario del ayuntamiento muestran que tuvieron actividades paralelas y compartidas. Según se lee, este funcionario desempeñó un papel altamente influyente en la red del cabildo, sobre asuntos de diferente rango e importancia. Respondió sobre solicitudes de información y rendición de cuentas, apoderados legales, Plan Municipal de Desarrollo (PMD), comisiones, opiniones favorables, internos de cabildo y donaciones. Ello habla de un presidente municipal que delegó su propia responsabilidad a un funcionario, así como de una planilla pasiva y de bajo perfil.

19. Permisos para venta y distribución de bebidas alcohólicas y giros relacionados con amenazas al pudor y la moral pública.

Los tópicos que interesaron primordialmente al bloque opositor fueron aquellos que representaban rentabilidad política y electoral. Además de requerir transparencia de los permisos otorgados y los recursos derivados del carnaval, gestionaron asuntos ciudadanos y vecinales, mientras que los regidores del PRI abordaron principalmente temas políticamente influyentes, desvinculándose de requerimientos ciudadanos y vecinales.

El coeficiente de eficiencia de los asuntos propuestos en la orden del día y los que recibieron atención en el cuerpo de representantes alcanzó apenas el 32 %, lo cual arroja un cabildo poco eficiente en la gestión de la agenda pública.

Como institución, los asuntos más tratados en este cabildo se presentan en la gráfica 2. En ella se lee el interés del cuerpo de gobierno por abordar el tema de turismo y del organismo responsable. Situación que es ordinaria en un municipio de vocación turística.

6.2 ANÁLISIS DE DESEMPEÑO DE CABILDO 2003-2004 PRESIDIDO POR EL PRI

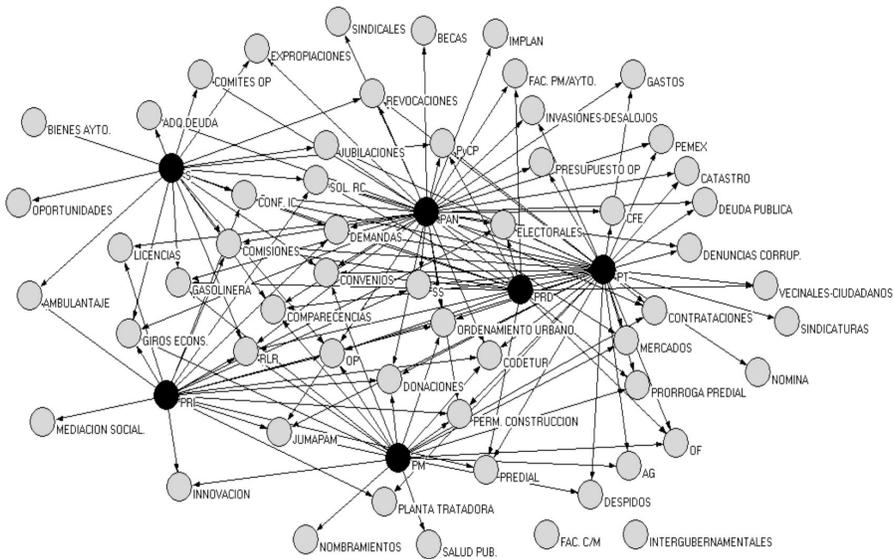
La gráfica 3, correspondiente al cabildo de Mazatlán presidido por el PRI, muestra una red “integrada” y altamente cohesionada en temas municipales (nodos-asuntos). La red se compone por seis subgrupos (cliques): Presidente municipal (PRI), planilla-PT, ediles del PAN, regidores del PRD, regidores del PRI y secretario del ayuntamiento (S). Su composición corresponde a la de un cabildo atípico, en el que el presidente municipal y el grupo de regidores de mayoría no tienen la misma filiación partidista.

GRÁFICA 2
ASUNTOS MÁS TRATADOS POR EL CABILDO DE MAZATLÁN
PRESIDIDO POR EL PT. 2002-2003



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN ACTAS DE CABILDO

GRÁFICA 3 RED DE CABILDO, MAZATLÁN 2003-2004. PRI



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN ACTAS DE CABILDO. PROCESAMIENTO EN PAJEK.

En la red se observa que, aunque el cabildo fue presidido por un alcalde de partido diferente al de la planilla, desempeñó un papel estratégico como agente político del ayuntamiento. Además, estableció vínculos directos con el bloque del PRI y con el secretario general. En ocasiones coincidió con algunos regidores de la planilla del PT y se desvinculó en lo posible de los temas abordados por los representantes del PAN. Ello indica que estableció una red de relaciones (*network*) altamente selectiva con el resto de los integrantes del cabildo.

Por lo que respecta a este cuerpo representativo, existió una actividad importante de los diferentes bloques percibiéndose una notable interacción entre los actores, y entre actores y asuntos, generando una red de múltiples relaciones internas (*network*). Dos tópicos centrales quedaron fuera de la red: Las facultades del cabildo y del municipio (FAC. C/M), así como los temas intergubernamentales. Ello se explica por el interés del alcalde en eludir temas que cuestionaran su designación política en el Congreso del Estado. El gráfico también muestra alto grado de densidad al centro de la red, donde confluyen asuntos polémicos tanto al interior, como para la sociedad local:

“opiniones favorables”, solicitud de rendición de cuentas (SyRC), giros negros, licencias para la construcción de fraccionamientos, nombramientos, reformas, leyes y reglamentos (RLR) y los propios de cabildo.

En la periferia se ubican asuntos vitales que fueron expuestos por regidores, principalmente de la oposición como becas, predial, seguridad y violencia, ciudadanos y vecinales, bienes municipales, uso de agua, despidos, vialidades, rastro, bienes municipales, adquisición de deuda, creación del IMPLAN, entre otros. Estos tópicos, a pesar de su alta demanda social, no encontraron la respuesta adecuada de los representantes de la planilla que durante este periodo no operó como un bloque monolítico, sino que tuvo decisiones divididas.

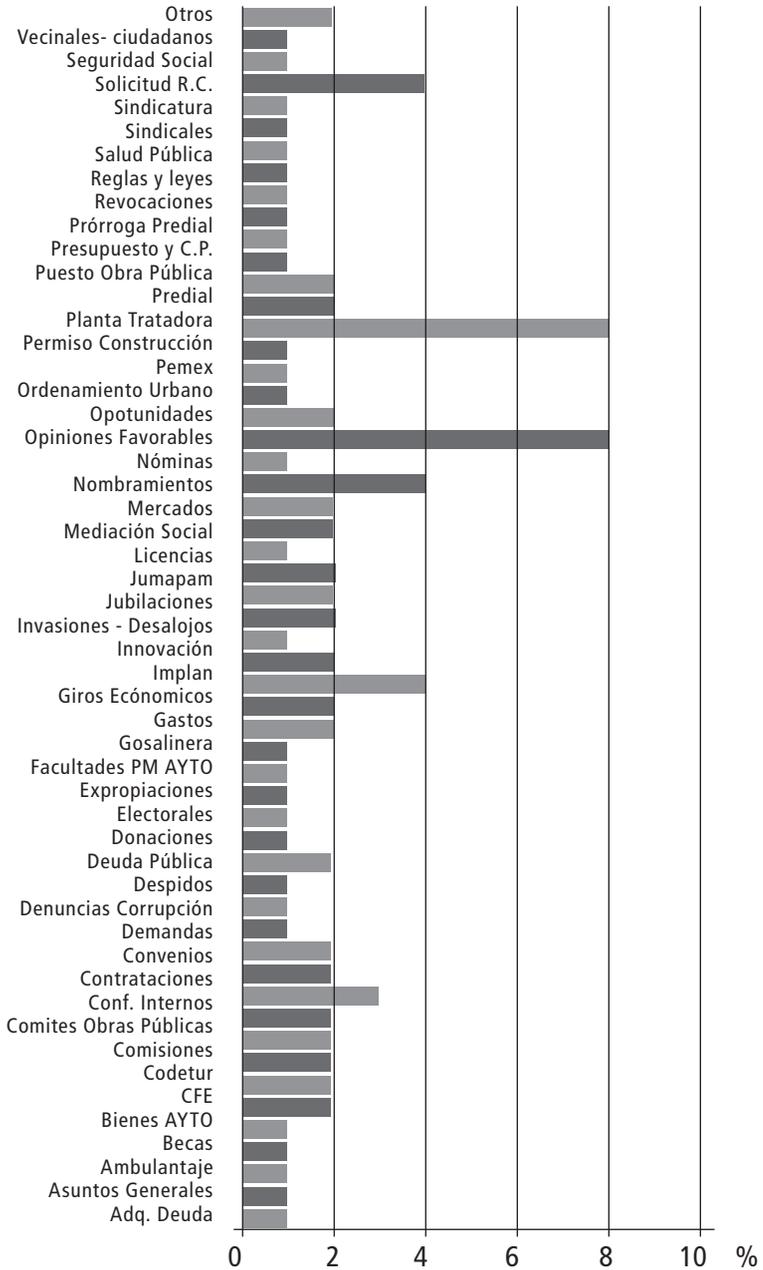
La agenda que atendió este cabildo fue voluminosa, centrando el interés en temas como opiniones favorables, permisos de construcción, giros económicos, nombramientos y solicitud de rendición de cuentas. (Ver gráfica 4).

La gráfica 4 hace ver la baja recurrencia de los representantes a operar a través de las comisiones del cabildo, lo cual favoreció el centralismo presidencialista. Un elemento a resaltar fue que su gestión se apoyó en comparencias de funcionarios del gabinete.

En menor medida, los representantes evacuaron problemas relacionados con predial, planta tratadora, Comisión de Turismo (CODETUR), Comisión Federal de Electricidad (CFE), catastro, JUMAPAM, obra pública, mediación social, invasiones y desalojos, mercados, despidos, contrataciones, IMPLAN y conflictos internos, entre otros. De manera marginal se trataron temas vitales para el municipio como ordenamiento urbano, presupuesto y cuenta pública, revocaciones y seguridad. Este cabildo abordó estos tópicos sin la base de los consejos ciudadanos, tema que no aparece en los nodos-asuntos tratados.

En lo administrativo, el ayuntamiento introdujo bases de racionalidad técnica con apego a los dictámenes de las comisiones. Sistemáticamente hubo quórum, por lo que evacuó en forma ordinaria el grueso de sus tareas. En comparación con el cabildo presidido por el PT, elevó en más del 40% la eficiencia en la toma de decisiones.

GRÁFICA 4
ASUNTOS MÁS TRATADOS EN CABILDO DE MAZATLÁN PRESIDIDO
POR EL PRI. 2003-2004



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN ACTAS DE CABILDO.

7. DESEMPEÑO DE LOS NODOS-ACTORES

7.1 PRESIDENTE MUNICIPAL

El estudio de caso hace ver que el presidente municipal continúa siendo una figura central del sistema político local. Como dato adicional, arroja que la legitimidad de la gestión se acredita más allá del triunfo electoral, como sucedió con el gobierno electo de PT en 2001, que si bien contó con un porcentaje de votación municipal arriba del 40%, los sucesos que dieron lugar a la destitución del alcalde no fueron impugnados por organización ciudadana alguna, ni siquiera por el partido político que lo postuló.

Otro dato que fortalece la importancia de contar con la aprobación ciudadana en el ejercicio gubernamental, es que el presidente municipal sustituto, procedente del partido que ganó las elecciones, fue omiso en dar respuesta a demandas vitales de los vecinos; demandas que fueron rescatadas por la oposición y llevados al cabildo. En este período, el signo distintivo fueron los desacuerdos y la no consecución de consensos políticos internos. Ello influyó en la caída de la intención de voto ciudadano para el PT²⁰, lo que se concretó en las elecciones de 2004.

El primer alcalde sustituto no ejerció liderazgo para conducir al grupo de regidores de mayoría, lo que confirma que la lealtad y disciplina de los mismos, está más vinculada al presidente electo, que al resto de los miembros del partido político, prevaleciendo el amiguismo y la cercanía personal, a la adherencia a estatutos partidistas. Ello fue visible más tarde, cuando miembros del PT emigraron a otros partidos, siguiendo al destituido presidente quien se integró posteriormente a las filas del PRI para retomar su carrera política. El gobierno sustituto petista se caracterizó por tener un presidente municipal débil que, sin control de la planilla, no evacuó eficientemente las tareas de gobierno. Una condición a resaltar en esta deficiencia, fue que no se decidieron los temas municipales desde las comisiones, ni mediante dictámenes técnicos. La gobernabilidad interna del órgano representativo se vio desbordada, lo cual se ventiló a los círculos de la sociedad local, generando desconfianza en los sectores productivos y la ciudadanía en general.

Bajo la presidencia del PRI, la práctica de gobierno se encaminó a posicionar políticamente a ese partido, apoyándose en los lazos corporativos con los sectores de la localidad. Además, contando con el apoyo de la mayoría absoluta de su partido en el Congreso local, tomó decisiones unilaterales y recurrió a dispositivos reglamentarios que trascendían sus facultades,

20. Este fenómeno fue sintomático de una tendencia a la baja del PT en la preferencia del voto ciudadano. En las elecciones de julio de 2015, no pudo refrendar su registro como partido nacional.

como ocurrió en sesión de 13 de noviembre de 2003 (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 110), en la que se revocó acuerdo mediante el cual el tesorero municipal tendría la obligación de presentar la cuenta pública mensual ante el ayuntamiento, y en su lugar se le autorizó que lo hiciera únicamente ante la Comisión de Hacienda de Cabildo. En este mismo evento se logró cooperar la votación de regidores de planilla, obteniendo los sufragios mínimos requeridos para sacar adelante la propuesta que fue aprobada con 8 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones (Ibid).

En todo momento, el alcalde eludió tratar el tema del orden intergubernamental y de las facultades municipales para operar como gobierno autónomo en el cuerpo de representantes. Atendió con eficiencia asuntos que sectores empresariales y miembros de su partido político demandaron de la autoridad municipal. Durante esta gestión fue visible la construcción de obra pública e infraestructura urbana, aunque no suficiente en la percepción ciudadana, ya que en los comicios de 2004 su candidato perdió la alcaldía que fue ganada por el Partido Acción Nacional.

Cabe hacer mención que el secretario del ayuntamiento, sin tener voto en el cabildo, desempeñó un activismo muy importante como vocero del presidente en los tres períodos de la administración municipal.

7.2 REGIDORES DE MAYORÍA (PLANILLA)

En el caso estudiado, el grupo de once regidores del PT que integraban la planilla-concejo, se desarrollaron de manera diferenciada durante los tres períodos presidenciales en que se dividió esta administración. En los cinco primeros meses de la gestión, accionó como bloque monolítico, con muy baja participación de los integrantes y votando de manera unánime la agenda gubernamental presentada por el presidente electo.

Un hecho no bien visto por la ciudadanía, fue que desde la primera sesión ordinaria de 1 de enero de 2002, dos de los miembros de la planilla solicitaron licencia para separarse del cargo y asumir responsabilidades dentro del aparato administrativo del ayuntamiento. Más tarde, reasumieron sus tareas como regidores cuando fueron despedidos del gabinete por el alcalde sustituto del PRI.

El comportamiento de los regidores de mayoría tuvo un cambio evidente durante la gestión del presidente municipal sustituto del PT, cuando algunos integrantes se pronunciaron en contra de las propuestas de éste. Así sucedió en sesión de 24 de julio de 2002 (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 38),

cuando un edil petista, reprobando las continuas ausencias del alcalde, exigió su presencia en las sesiones de cabildo, a pesar de que otros miembros de la planilla estuvieron de acuerdo con las licencias que le fueron otorgadas. De igual forma, en sesión de 25 de septiembre de 2002 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 46) se rechazó propuesta del alcalde sobre nueva mecánica interna. En el debate hubo reclamos de violación a reglamentos, exigencias de integración plural de las comisiones y desacuerdo en torno a la Comisión de Urbanismo.

En la mayoría de las ocasiones no se alcanzaron los acuerdos y numerosos temas de la agenda gubernamental quedaron sin solución, como puede verse en la red del cabildo 2002-2003 (gráfica 1). La experiencia en el debate de los miembros de la oposición favorecía esta condición que se hizo sistemática en el cuerpo de representantes.

Durante los diecinueve meses de la gestión del presidente municipal sustituto del PRI, se observó la tendencia de una planilla dividida, cuyos miembros estaban en permanente negociación con el alcalde y los regidores del PRI. Algunos de los regidores de mayoría se sumaron al nuevo bloque conformado por el presidente y los dos ediles priístas, mientras que otros votaron las propuestas del PAN. Fue una planilla dividida cuyos miembros operaron más en función de sus intereses personales que en un plan de trabajo.

Bajo este gobierno, la planilla se desarrolló de manera dividida, como se asienta en sesión de 9 de junio de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 91) cuando un regidor del PT solicitó rendición de cuentas. También, en reunión de 4 de septiembre de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 102), se presentaron diferentes posturas sobre los temas de donaciones, predial, condonación de intereses a deudores del ayuntamiento, entre otros. Incluso, en sesión de 2 de octubre de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 105) un regidor petista habló a favor de la administración priísta frente a las críticas vertidas por un representante del PAN.

En fecha 23 de octubre de 2003 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 108) se enfrentaron entre sí, ediles del PT en torno al tema de seguridad social. Sin embargo, en ocasiones también pudieron presentar iniciativas como bloque; así sucedió en sesión de 27 de febrero de 2004 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 123) cuando la planilla exigió la comparecencia del director de CODETUR. También hubo posturas personales como ocurrió el 18 febrero de 2004 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 125), en que un regidor de mayoría se unió al PAN para firma de convenio y en sesión de 1 de abril de 2004 (*Acta extraordinaria de Cabildo*, No. 127), un miembro de la planilla votó en contra del presupuesto.

Como ha sido común en otros casos estudiados, dentro de la planilla del PT también se detectó influyentismo. Así se asentó en sesión de 26 de noviembre 2004 (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 153), en la que se acusó a regidor de ese partido de beneficiarse de las opiniones favorables. Al término del trienio, el bloque de regidores de mayoría había sufrido un gran desgaste político tanto al interior del órgano de gobierno como en el apoyo de amplios sectores de la ciudadanía mazatleca. Con ello, el PT no pudo refrendar las preferencias del voto ciudadano en el municipio.

7.3 DESEMPEÑO DEL BLOQUE OPOSITOR (PAN, PRI Y PRD)

Los siete regidores “cuatro del PAN, dos del PRI y uno del PRD” que representaron a la oposición en el ayuntamiento, se desarrollaron sectariamente en la mayoría de las sesiones. Entre ellos no hubo colaboración que fortaleciera su posición interna en el cabildo. Como bloque, apenas coincidieron en el 28% de los asuntos tratados, cuya regla era presentar resistencia a las propuestas del primer edil del PT.

Durante la gestión del presidente sustituto del PT, el PAN y el PRI integraron un binomio coyuntural frente a la debilidad política del primer edil. Esta mancuerna se desintegró bajo el gobierno del alcalde priísta. Como era de esperarse, los regidores del Revolucionario Institucional apoyaron regularmente la orden del día, mientras que los representantes de Acción Nacional mantuvieron su postura contraria. Por lo que respecta al regidor perredista, su desempeño obedeció más al principio de racionalidad que en el resto de sus pares.

Durante el último semestre de la administración, un número importante de regidores manifestó su intención de contender a cargos de elección popular y presentaron licencias para separarse del cargo una regidora del PRI (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 140, 22 de julio de 2004) y dos regidores del PAN (Acta extraordinaria de Cabildo, No. 142, 5 de agosto de 2004).

8. CONSIDERACIONES FINALES

Como señalamos en un inicio, las enseñanzas que dejan el reconocimiento y estudio del desempeño de ayuntamientos “atípicos”, revisten interés para la investigación sobre gobierno y democracia locales, particularmente, sobre los acuerdos y la toma de decisiones de los representantes municipales, cuando se rompen o cambian las reglas institucionales de “cláusula de gobernabilidad”, como presupone la reforma estatal electoral de 2015.

A continuación se presentan resultados que arrojó el estudio de la red de actores y sus relaciones (*network*) sobre los siguientes ejes de análisis:

- Funcionamiento del cuerpo de representantes municipales cuando el alcalde y la planilla-concejo cambian su conformación original o cuando tienen diferente filiación partidista.

En el análisis observamos dos situaciones concretas. Primero, durante el ejercicio del presidente sustituto de filiación petista, la planilla se dividió. Un sector importante de la misma se sumó a la sistemática oposición a la agenda gubernamental que ejercían los bloques del PAN y del PRI. Ello hace ver que los regidores más cercanos al presidente electo se convierten en un grupo incierto para la agenda gubernamental propuesta por un suplente, aunque sea de su mismo partido. Otra parte de la planilla, dirigió sus decisiones con el principio de racionalidad de índole personal, más que de naturaleza colectiva. En este rubro, las alianzas internas fueron de tipo coyuntural. Un dato a resaltar es la pérdida de control político del alcalde en la esfera representativa, incluso, entre miembros de su propio partido. En este caso, no se pudo concretar la indispensable red de relaciones internas (*network*) para dirigir eficientemente la acción gubernamental.

En el segundo caso, cuando asumió la presidencia el representante del PRI, se recompuso esta condición y emergieron nuevos cliques o subgrupos de características inéditas: una parte importante de la planilla se sumó al nuevo alcalde y su partido. Otro número más reducido de regidores petistas hicieron bloque con los dos ediles del PAN. Una minoría de representantes del PT presentaron resistencia a la agenda de gobierno y a los temas propuestos por la oposición, estos regidores se identificaban con el presidente petista destituido. De igual forma, el alcalde priísta y sus aliados partidistas, emprendieron nuevas dinámicas para establecer vínculos (*links*) de alianzas individuales, mediante las cuales se pudo sacar con regularidad una votación por mayoría relativa.

El control político que logró integrar el presidente municipal del PRI, no tuvo como fuente ninguna base institucional interna, sino la fortaleza que ofrecía la mayoría absoluta por ese partido en el Congreso del Estado y el apoyo de sectores empresariales y políticos de la municipalidad.

- **Consigna presidencial o construcción de consensos**

Cuando la planilla y el presidente municipal proceden de diferentes partidos políticos, la consigna opera sobre una base de arreglos “extramuros” y por acuerdos anticipados. Ello hace pensar en la cooptación de representantes como mecanismo para sumar mayorías en el cabildo. En el caso tratado, los arreglos con los representantes del partido desplazado, no tuvieron base política sino personal. Aunque no observamos que el alcalde formara alianzas con el resto de los ediles de oposición, consideramos que puede darse bajo coyunturas específicas, particularmente con los nuevos formatos que traerá la reciente reforma electoral 2015.

- **Carácter incluyente de temas ciudadanos en un Cabildo atípico**

Más que a la composición no típica del cabildo, la inclusión de los temas ciudadanos depende de otros factores: Del activismo del bloque opositor, del tipo de vínculos sociopolíticos del partido en el poder, del trabajo vinculante entre actores de diferentes partidos en la red, de la influencia interna de agentes y grupos con compromisos con los sectores de la sociedad civil. En el caso tratado, prosperó la obra en infraestructura turística, potenciando al sector empresarial del puerto, sin embargo, se dejaron rezagos importantes en materia de regulación catastral, desalojos, invasiones, acción social, entre otras.

En términos ciudadanos, los ayuntamientos atípicos, al igual que los tradicionales, no se constituyen en instancias colegiadas capaces de gestionar abiertamente temas ciudadanos, tampoco garantizan el desarrollo de capacidades cooperativas o colaborativas con la sociedad local, sin embargo, bajo la nueva reforma se contempla la reelección no inmediata de los miembros del ayuntamiento. Ello puede operar como condición de eficiencia frente a los electores para los gobiernos municipales mexicanos.

Una lección que deja este caso atípico, es que la ciudadanía local castiga el vacío de gobernabilidad, más que la imposición de autoridades, como sucedió con el desempeño del alcalde sustituto del PT, sin voluntad política y sin una planilla fuerte como aliada, se mostró incapaz de velar los temas de interés del ciudadano-elector. La información sobre las numerosas ausencias del presidente municipal y su incompetencia para mantener la gobernabilidad

institucional, trascendió hacia los sectores de la sociedad local que le retiró de manera manifiesta el apoyo al presidente municipal y a su partido.

•Influencia del orden intergubernamental (entre partidos antagónicos), en el marco de gobernabilidad de los ayuntamientos

El caso estudiado nos muestra el desfase entre la voluntad electoral y la designación del presidente municipal del ayuntamiento de Mazatlán 2002-2004. Ello hace evidente una de las debilidades de nuestra democracia representativa. Esta posibilidad se agudiza cuando un partido minoritario en el Congreso del Estado, gana elecciones municipales.

Esa inequidad debe ser revisada por la Ley Estatal Electoral, de lo contrario generará deterioro de la legitimidad de la representación política en los ayuntamientos. En el orden intergubernamental, la condición de dependencia de los municipios al centro político nacional y al Congreso local, limita jurídicamente su autonomía lo que puede poner en riesgo la gobernabilidad interna de los ayuntamientos y vulnerar la voluntad electoral de la ciudadanía.

Recomendaciones al actual sistema de representación política municipal en México

- Generación de una nueva cultura política al amparo de la reforma electoral que posicione a los ciudadanos en la gestión del presidente, de los regidores y síndicos electos.
- Necesidad de sistematizar y privilegiar el trabajo especializado de las comisiones que componen el cabildo para que las decisiones se fundamenten en dictámenes técnicos, más que en la consigna presidencial.
- Reforma a la reciente Ley de Participación Ciudadana para que someta a Referendum la decisión de optar por elecciones extraordinarias municipales o trasladar la responsabilidad de designación de autoridades al Congreso local.
- El pluripartidismo requiere de nuevas reglas de convivencia que no pongan en riesgo la legitimidad y gobernabilidad política municipal. En el caso de estudio, las decisiones tomadas sobre el destino político del municipio, si bien fue por mayoría calificada, descansó en el predominio del PRI en el Congreso del Estado. Dicha decisión prosperó en función de la debilidad de la representación del PT y sus aliados en ese órgano legislativo.

- Es indispensable tejer vínculos entre el cuerpo de regidores electos con la ciudadanía local, para integrar la agenda de gobierno y debatirla en forma programada y calendarizada en reuniones ordinarias. La figura de “cabildo abierto” puede encaminarse en esa dirección.
- Derivado de lo anterior, el estudio de caso arrojó que el PT no logró tender canales ciudadanos, ni pudo integrar al cabildo representantes vinculados a problemas públicos específicos. La constante fue evacuar los asuntos prioritarios en reuniones extraordinarias, lo cual habla de un importante déficit de trabajo y estructura por parte de las comisiones, así como de la inexistencia de lazos de los representantes con la sociedad local.

8. BIBLIOGRAFÍA

Arellano Gault, David y Enrique Cabrero (2011) (Coord.), *Los gobiernos municipales a debate: un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, CIDE, México.

Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2005), *Acción pública y desarrollo local*, FCE, México.

Habermas, Jürgen (1999), *La inclusión del otro. Estudio de Teoría Política*, Ed. Paidós, Barcelona.

Gil Mendieta, Jorge y Samuel Schmidt (2002), *Análisis de redes. Aplicaciones en ciencias sociales*, Jorge Gil Mendieta, Samuel Schmidt Editores, IIMAS, UNAM, México.

_____ (2005), *Estudios sobre la red política de México*, IIMAS, Laboratorio de Redes, UNAM, México.

Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México: Entre la modernización y la tradición política*, El Colegio de la Frontera Norte, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

_____ (2000), *Ayuntamientos, pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana.

Guillén López, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (2004) (Coord.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la República*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM, México.

Verdugo López, Mercedes (2007), *Democratización del gobierno municipal. Culiacán, un estudio de caso (1983-2001)*, Ed. El Colegio de Sinaloa, Culiacán.

_____ (2009), *Cambio político y gobernabilidad en elecciones locales de Sinaloa. 1983-2007*, Edit. UAS, UNAM, Culiacán.

_____ (2013), *La representación política municipal en México. Estructura, funcionamiento y evaluación*, Edit. Jorale, UAS, México, D.F.

Vergara, Rodolfo (2007), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAS, FCE, Culiacán.

ACTAS DE CABILDO

Ayuntamiento de Mazatlán 2002-2004.

LEYES Y REGLAMENTOS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sinaloa.

Ley Electoral del Estado de Sinaloa.

Ley Orgánica del H. Congreso del Estado de Sinaloa.

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Sinaloa.

*Gaceta Municipal, Órgano oficial del H. Ayuntamiento de Culiacán, SEGUNDA ÉPOCA
Año 11 Núm. 123 MAYO de 2015.*

PERIÓDICOS

El Debate de Culiacán.

El Sol de Sinaloa.

Periódico Noroeste.

Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, mayo de 2015.